

PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES CRÍTICAS ÀS POLÍTICAS DE CONTROLE DE ANÚNCIOS NA PAISAGEM URBANA: O CASO DE SÃO PAULO

*FIRST CRITICAL APPROACHES TO POLICIES TO CONTROL ADS IN THE URBAN LANDSCAPE:
THE CASE OF SÃO PAULO, BRAZIL | PRIMERAS APROXIMACIONES CRÍTICAS A LAS POLÍTICAS
DE CONTROL DE ANUNCIOS EN EL PAISAJE URBANO: EL CASO DE SÃO PAULO, BRASIL*

VANESSA CASARIN, ALINA GONÇALVES SANTIAGO

RESUMO

Anúncios comerciais têm sido utilizados de forma desordenada na paisagem, o que causa prejuízos para as cidades e seus usuários e contribui para a poluição visual urbana. Os prejuízos são maiores em países como o Brasil, que não têm políticas de financiamento em níveis adequados para investir na preservação e na qualificação do espaço público, nem leis mais efetivas devidamente aplicadas e fiscalizadas no que tange à utilização de anúncios visíveis do espaço público e à qualidade visual dos centros urbanos. A cidade de São Paulo, após a implantação da Lei Cidade Limpa, teve sua paisagem significativamente alterada, no entanto, houve um longo processo até que a legislação fosse implementada. Essa pesquisa foi realizada com o intuito de se compreenderem as diversas nuances do processo de implantação de políticas e regulamentações que abordem a qualidade visual da paisagem urbana no enfrentamento da exploração do espaço público pela atividade publicitária. A pesquisa aborda o espectro de opiniões de especialistas — que representam os diferentes setores interessados —, acerca do processo de regulamentação ocorrido em São Paulo. O estudo teve abordagem qualitativa e envolveu a aplicação de entrevistas face a face com os atores envolvidos. Resultados preliminares indicaram dificuldade no enfrentamento de interesses privados na exploração do espaço público apesar de a implantação da lei ter conferido uma significativa melhora à aparência da paisagem, deixando evidente a necessidade de tais políticas e normativas para o estabelecimento e a manutenção de uma boa qualidade visual urbana.

PALAVRAS-CHAVE: Anúncios comerciais. Paisagem urbana. Políticas públicas. Sobrecarga visual.

ABSTRACT

Outdoor advertising billboards have been scattered around medium and large cities in a disorderly manner, causing damage to cities and users and contributing to ur-

ban visual pollution. Damage is greater in countries such as Brazil, which has no financial policies at adequate levels to invest in the preservation and qualification of public space, or more effective laws duly enforced and supervised, with respect to the use of visible advertisements in urban centers. After implementation of the “Clean City Law” the city of São Paulo, in Brazil changed the appearance of its landscape significantly, however it went through a long process until this legislation was implemented. This research was conducted with the goal of understanding the different nuances of the process of implementing policies and regulations that concern the visual quality of the urban landscape in facing the exploitation of public space by advertising activity. The research approaches the spectra of specialist opinions (represented by the various interested sectors) about the process of regulation that has occurred in São Paulo. The study had a qualitative approach and involved holding face to face interviews with the actors involved. Preliminary findings point out difficulties in confronting private interests in the exploitation of public space, in spite of implementation of the law having provided significant improvements in the landscape. This shows evident need for policies and rules for the establishment and maintenance of a good visual urban quality.

KEYWORDS: Outdoor advertising. Urban landscape. Public policies. Visual overload.

RESUMEN

Anuncios comerciales han sido utilizados de forma desordenada en el paisaje, lo que causa perjuicios para las ciudades y sus usuarios y contribuye para la polución visual urbana. Los perjuicios son mayores en países como Brasil, que no tienen políticas de financiamiento en niveles adecuados para invertir en la preservación y en la cualificación del espacio público, ni leyes más efectivas debidamente aplicadas y fiscalizadas respecto a la utilización de anuncios visibles del espacio público y a la calidad visual de los centros urbanos. La ciudad de São Paulo, después de la implantación de la Ley Ciudad Limpia, tuvo su paisaje significativamente alterado, sin embargo hubo un largo proceso hasta que la legislación fuera implementada. Esa investigación se realizó con el intuito de que se comprendieran los diversos matices del proceso de implantación de políticas y reglamentaciones que aborden la calidad visual del paisaje urbano en el enfrentamiento de la explotación del espacio público por la actividad publicitaria. La investigación aborda el espectro de opiniones de especialistas — que representan los diferentes sectores interesados —, acerca del proceso de reglamentación ocurrido en São Paulo. El estudio tuvo abordaje cualitativo e incluyó la aplicación de entrevistas frente a frente con los actores participantes. Resultados preliminares indicaron dificultad en el enfrentamiento de intereses privados en la explotación del espacio público a pesar de que la implantación de la ley haya dado una mejora significativa a la apariencia del paisaje, dejando evidente la

necesidad de tales políticas y normativas para el establecimiento y la mantención de una buena calidad visual urbana.

PALABRAS-CLAVE: *Anuncios comerciales. Paisaje urbano. Políticas públicas. Sobrecarga visual.*

INTRODUÇÃO

Anúncios comerciais estão presentes de forma ostensiva nas cidades contemporâneas e têm sido utilizados de forma desordenada na paisagem, o que causa prejuízos para seus usuários e para os próprios anunciantes. O uso excessivo e desordenado desse tipo de mídia contribui para o que vulgarmente tem-se denominado “poluição visual urbana” em municípios de grande e médio porte.

Os prejuízos decorrentes do uso desordenado da mídia exterior em cenários urbanos são maiores em países em desenvolvimento como o Brasil, que, de modo geral, não têm políticas de financiamento em níveis adequados para investimento na preservação e na qualificação do espaço público, nem leis mais efetivas que sejam devidamente aplicadas e fiscalizadas pelo poder público no que tange à utilização de anúncios visíveis do espaço público e à qualidade visual dos centros urbanos. O recobrimento de fachadas de edificações, por vezes de interesse histórico e cultural, por veículos da mídia exterior, como placas e painéis, altera significativamente a identidade dos lugares, pois torna os espaços semelhantes, prejudicando a legibilidade da paisagem e dificultando o processo de orientação do usuário.

Normativas e programas pontuais têm sido estabelecidos mais frequentemente em sítios de valor histórico cultural (geralmente tombados) e em cidades orientadas para o turismo, como o Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto, protegido pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (Brasil, 2010), ou o Rio de Janeiro, através da Zona Especial do Corredor Cultural, onde a legislação municipal específica regulamenta a instalação de anúncios. O município de Florianópolis instituiu uma legislação bastante restritiva para um pequeno perímetro na área central, onde foi implementado o Projeto Renovar em 1993, com o objetivo de recuperar o patrimônio histórico cultural do local. No entanto, na área periférica e nos balneários, a lei é mais permissiva (Instituto de Planejamento de Florianópolis, 1993).

De modo geral e mais frequentemente em centros maiores — como no caso da cidade de São Paulo até início de 2007 —, onde a sobrecarga visual resultante do uso excessivo e desordenado de peças de mídia exterior é maior e regulamentações são vistas com mais resistência devido à forte exploração comercial desse mercado, legislações restritivas são implantadas com menor frequência¹.

A cidade de São Paulo percorreu um longo processo para aprovação de um projeto de lei mais restritivo em relação à exposição de anúncios no espaço urbano,

e a efetiva aplicação desse projeto, que culminou na Lei Cidade Limpa — Lei nº 14.223/2006 (São Paulo, 2006) —, promoveu uma rápida e significativa mudança na sua paisagem e na sua imagem avaliativa. No entanto, embora a “poluição visual” não tenha sido considerada um dos maiores problemas da cidade de São Paulo em pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) realizada pouco antes da aprovação do projeto de lei, a maioria dos entrevistados considerava o problema grave, e mais da metade (63%) da população ficou satisfeita com o resultado da aplicação da lei, de acordo com pesquisa Datafolha realizada logo após sua implantação, em meados de 2007 (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, 2006; Opinião Pública, 2007).

Assim, foi proposto um estudo de caso na cidade de São Paulo a fim de se compreenderem as variáveis envolvidas no processo de elaboração e de implantação de políticas e regulamentações que abordem a qualidade visual da paisagem urbana no enfrentamento da exploração do espaço público pela atividade comercial no que tange à fixação de anúncios comerciais no espaço urbano.

O trabalho justifica-se pela intensificação do uso, de forma desordenada, da mídia externa na paisagem das cidades de modo geral, vista como eficiente pelos anunciantes e lucrativa por quem explora os espaços publicitários.

A intenção é contribuir com aportes teóricos que possam oferecer subsídios à elaboração de políticas e normativas nesse sentido e que visem à qualidade visual do ambiente urbano.

O CONTROLE DE ANÚNCIOS NA PAISAGEM URBANA

Autores preocupados em estudar a aparência das paisagens das cidades e o modo como seus usuários a percebem e como essas paisagens respondem às suas demandas, como a de orientar os indivíduos, têm mencionado em seus estudos e publicações a problemática dos anúncios comerciais no espaço urbano. Gordon Cullen, arquiteto inglês, ao publicar *“Townscape”*, cuja primeira edição data de 1961, já fazia as seguintes considerações a respeito do conflito entre anúncios e espaço urbano: “Os anúncios e publicidade nas ruas, embora quase totalmente ignorados pelos urbanistas, constituem uma contribuição para a paisagem urbana” (Cullen, 1971, p.153), ainda dizia que a publicidade deveria ser cuidadosamente controlada e os argumentos utilizados contra a exposição de anúncios na rua são: sua incongruência com o espaço onde são instalados, a contrariedade ao bem-estar da população, a obrigatoriedade de exposição a eles e a distração que causam a motoristas e transeuntes. Porém, de acordo com Cullen (1971), somente o último argumento parece ser de fato prejudicial e deve ser levado em consideração pelo urbanista, acrescentando ainda que esses argumentos são em geral exagerados, pelo que chama de “facção antipublicidade”.

A partir dos anos 1920, segundo estudos de Mendes (2006), os anúncios começaram a ser utilizados com maior frequência na paisagem paulistana, e, por volta da década de 1950, a cidade de São Paulo já enfrentava o problema do excesso de anúncios sem regulamentação específica que visasse a controlar o problema (Figuras 1 e 2), o que veio a ocorrer somente em 1996, com uma lei bastante permissiva, alterada em 2003 e revogada



FIGURA 1 –
Rua Direita, 1928.
Cartão Postal.
Fonte: Mendes
(2006, p.105).



FIGURA 2 –
Esquina Rua São
Bento e Av. São João.
Fonte: Mendes
(2006, p.123).

em 2006 a partir da aprovação da Lei Cidade Limpa, que é bastante restritiva em relação a anúncios indicativos de estabelecimentos comerciais e proibitiva em relação à publicidade exterior veiculada fora do âmbito do estabelecimento comercial.

Alguns anos após as observações de Gordon Cullen em relação ao controle da mídia exterior na paisagem urbana, Stephen Carr, aluno de Kevin Lynch² na *Harvard University*, em Boston, publicou um dos estudos mais relevantes na área, baseado no projeto de Ashley, Myer, Smith, arquitetos e planejadores atuantes como consultores para a *Boston Redevelopment Authority*. O projeto foi desenvolvido para a *Urban Beautification Demonstration Grant* do *U.S. Department of Housing and Urban Development*, em um trabalho de dois anos, que contou ainda com Kevin Lynch como consultor, no qual foram também desenvolvidos e testados projetos-piloto e aplicadas diversas pesquisas de campo a fim de avaliar o modelo proposto para a cidade de Boston, mas que, conforme Carr (1973), poderia ser aplicado a qualquer cidade com características semelhantes.

Para Carr (1973), a transmissão da informação poderia melhorar muito com a concepção inter-relacionada da sinalização pública e privada em um sistema de informações ambiental, dessa forma, propôs algumas diretrizes para gerenciamento desse sistema. Dentre elas, estaria um controle restritivo a anúncios realmente prejudiciais, nos quais a sobrecarga seja reduzida e a privacidade protegida, e haja o estabelecimento de uma prioridade das mensagens (segurança, orientação, serviços etc.) para inserção no espaço público, com as mensagens privadas que buscam vantagens competitivas regulamentadas mais severamente. A prioridade das mensagens deveria ser fruto de um debate público, salientando ainda que os processos políticos nos quais esses valores são legitimados são de importância crucial.

Outras diretrizes quanto ao processo de regulamentação de anúncios, desenvolvidas a partir da experiência americana, devem ser observadas na elaboração de políticas de controle da sinalização urbana, segundo Duerksen e Goebel (1999): a) restrições constitucionais e tipo de discurso; b) distinção entre anúncio nos domínios de um estabelecimento e fora dele, podendo a última situação ser completamente banida quando se tratar de discurso comercial; c) propósitos claros para os quais a política de controle está sendo adotada: objetivos estéticos são uma justificativa relevante inclusive no contexto jurídico; d) iniciativas para controlar anúncios na paisagem devem estar amparadas por uma política maior de embelezamento da paisagem, pois são mais judicialmente aceitas.

Uma política maior de ordenamento da paisagem é o que se quer implementar em São Paulo. A Lei Cidade Limpa, no entender do poder público, é apenas o primeiro passo em direção ao desenvolvimento e aprimoramento dessa política, um passo necessário no contexto da cidade de São Paulo, onde a situação era vista, pelo poder público e membros da sociedade civil organizada, como bastante crítica.

Duerksen e Goebel (1999) enfatizam, ainda em relação ao contexto norte-americano, que qualquer regulamentação que verse sobre a mídia exterior na paisagem

urbana é legítima apesar dos eventuais prejuízos que possa provocar às companhias que exploram esse negócio, o que de fato veio a ocorrer na cidade de São Paulo logo após a implementação da normativa. O banimento de anúncios com finalidade comercial fora dos domínios do estabelecimento é também defendido por Carr (1973), embora ele apresente alternativas para seu uso, contrariando a visão de Morris *et al.* (2001), que enfatizam o diálogo e o consenso.

Em relação aos tipos de anúncios e suas características, como tempo de exposição, localização, forma de fixação, tamanho, forma, cor, altura, iluminação, orientação e quantidade, Duerksen e Goebel (1999) acreditam que devem estar regulamentados.

Autores como Carr (1973), Nasar (1988, 1997) e Portella (2007) apontam algumas diretrizes em relação a anúncios indicativos no que se refere à localização, forma de fixação, dimensão, forma, orientação e quantidade, no entanto a legislação paulistana é ainda mais restritiva do que propõem os estudos acima relacionados. A lei é mais restritiva ainda que a legislação federal inglesa ao versar sobre zonas de controle especial se comparada a uma edificação de até 10m de testada.

Duerksen e Goebel (1999) afirmam que determinados tipos de sinalização, como cartazes e faixas, devem ser especificamente regulamentados, e, conforme Carr (1973), devem estar proibidos, o que de fato já ocorria na cidade de São Paulo devido a leis anteriores à Cidade Limpa.

MÉTODOS

A pesquisa de abordagem qualitativa aborda o espectro de opiniões de especialistas acerca do processo de regulamentação ocorrido em São Paulo. O caráter qualitativo é estabelecido no momento em que o pesquisador visa captar nuances da percepção do entrevistado que nem sempre ficam claras em pesquisas de caráter quantitativo; o método envolve a aplicação de entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas, aplicadas face a face aos atores envolvidos no processo de regulamentação, direta ou indiretamente, os quais representam os diferentes setores interessados. As respostas dos indivíduos que se disponibilizaram a contribuir com as entrevistas formam o *corpus* da pesquisa, que envolveu representantes do poder público (Diretoria de Paisagem Urbana), de entidades de classe, como a de arquitetos (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (Asbea)) e empresas de mídia exterior (Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior (SEPEX), Central do Outdoor), Associação Comercial de São Paulo (ACSP), sociedade civil organizada (Movimento Defesa São Paulo) e representante no âmbito acadêmico (Laboratório de Comércio e Cidade (LabCom) da Universidade de São Paulo (USP)). Dos 10 convidados a responder à entrevista, 7 retornaram com o aceite. As entrevistas foram gravadas e transcritas e tiveram duração média de 45 minutos.

Os questionamentos norteadores da pesquisa foram: 1) se houve participação — e como ela se deu —, no processo de regulamentação da Lei nº 14.223/2006; 2) como

julgava o resultado da paisagem decorrente da implementação da lei, e 3) como avaliava diretrizes e parâmetros regulamentados na lei, além de alguns questionamentos mais específicos dependendo do papel social de cada um dos atores.

Os dados provenientes das entrevistas foram tratados por análise de conteúdo, com categorizações sucessivas: iniciais (exaustivas e mutuamente excludentes), intermediárias e finais (agrupadas por similaridade e complementaridade de conteúdo). O conteúdo das categorias delinea a discussão e as conclusões da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Algumas visões emergem do espectro de opinião dos especialistas entrevistados: algumas corroboram e outras se contrapõem ao que se tem encontrado na literatura acerca do tema. Os resultados das entrevistas são aqui apresentados e analisados à luz do referencial teórico pesquisado.

Os representantes do setor de empresas de mídia exterior atentam para o fato de a cidade de São Paulo ser a primeira grande metrópole a proibir anúncios de grandes formatos explorados por terceiros, como *outdoors* (painel em formato padrão). De fato, a proibição existe em cidades americanas de menor porte segundo Duerksen e Goebel (1999) e Morris *et al.* (2001). A legislação federal inglesa permite a exposição desse tipo de mídia fora dos domínios do estabelecimento comercial, em tapumes de obra ou mobiliário urbano específico.

A proibição na cidade de São Paulo veio, segundo dados obtidos a partir das entrevistas e análise documental, de uma incapacidade do poder público em lidar com a situação estabelecida na época, fruto de uma legislação “inaplicável” na visão da Diretoria da Paisagem, resultado da representação política do setor de mídia exterior dentro da câmara de vereadores.

De fato, a lei possuía um mecanismo, uma “brecha”, na visão do setor de mídia exterior, que explorava a incapacidade da máquina pública em responder à demanda de solicitações de veiculação de peças publicitárias, e, dessa forma, o beneficiado era o setor de mídia exterior, que ficava temporariamente autorizado à veicular a peça, cuja solicitação de veiculação não fora respondida.

Percebe-se, no entanto, a exemplo da cidade de São Paulo, que leis e políticas que entram em confronto com interesses do mercado e do capital são fruto de vontade política, não conseguem ser implementadas se não houver um forte enfrentamento do poder executivo diante da situação estabelecida, fato que ficou bastante evidente nas respostas da maior parte dos entrevistados.

Isso justifica o fato de o texto da lei ter sido elaborado sem grande participação dos setores interessados, embora tenham sido realizadas audiências públicas, o que seria muito importante segundo o que a literatura tem apresentado nos estudos de Carr (1973), Zube (1992), Morris *et al.* (2001), entre outros. No entanto, o conteúdo do texto da lei

vinha sendo discutido em um grupo de estudos interdisciplinar desde 1993 segundo informações das entrevistas e escritos de Serva (2008).

É importante destacar que quanto mais os municípios, através de seus poderes executivo e legislativo, retardarem a implantação de normativas nesse sentido e de políticas relativas à qualidade visual da paisagem, mais complexos serão os processos de aprovação e implantação de tais projetos, pois a exploração desse tipo de mídia é crescente, e, com ela, cresce todo o mercado publicitário (em número de empresas e empregados). Esse mercado, com tendência a ser consideravelmente reduzido diante de regulamentações que proíbam tal atividade, precisa de tempo para se readequar e transferir suas atividades a outro setor quando da implantação de leis com tal nível de restrição. No entanto, cabe ao poder público, em cada município, não ser omissos quanto às atividades que ocorrem no âmbito da cidade, principalmente nas que exploram comercialmente seu espaço público. Quanto à cidade de São Paulo, foi relatada pelos entrevistados representantes do setor comercial e do setor de mídia exterior a falência de diversos estabelecimentos e empresas em função de multas ou da extinção da atividade explorada pela empresa.

Quanto às diretrizes e aos parâmetros de regulamentação — que estabelecem tamanho, posição, distância, locais de implantação etc. —, no que se refere à anúncios na paisagem urbana, incluindo os indicativos de estabelecimentos comerciais, a Prefeitura de São Paulo, na visão da Diretora da Paisagem Urbana, entende que legislações no sentido de se ordenar a paisagem das cidades e a mídia exterior nela veiculada são competência de cada município, pois estão vinculadas ao uso do solo urbano, diferentemente do que ocorre em países como França e Inglaterra, onde uma legislação federal dá as diretrizes gerais sobre o assunto e do que propõe Portella (2007).

O Estatuto da Cidade estabelece em suas diretrizes que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deva ser elaborado por cada município com a participação efetiva da população de cada cidade. Uso e ocupação do solo bem como seus índices estabelecidos no Plano Diretor Municipal são indissociáveis da paisagem resultante, e a mídia exterior não pode ser ordenada, sequer estudada, dissociada da paisagem onde será inserida: “*o que aconteceu com São Paulo não precisa acontecer com nenhuma outra cidade, entendeu? Aqui foi uma dose para São Paulo*” (Entrevistado 1 — Diretoria da Paisagem Urbana, Empresa Metropolitana de Urbanização (EMURB)). A fala do entrevistado está em concordância com o que propõem os estudos de Morris *et al.* (2001), os quais defendem a aplicação de regulamentações nesse aspecto segundo o estudo de seus contextos.

É, portanto, no âmbito de cada cidade que os parâmetros de regulamentação devem ser desenvolvidos, de acordo com as características específicas de cada sítio. Isso é válido tanto para anúncios indicativos quanto para as demais peças de mídia exterior, e contrária, portanto, a prática da “cópia”, por outras cidades brasileiras, da

legislação estabelecida para a cidade de São Paulo de uma forma específica. A afirmativa de que parâmetros de regulamentação devem ser desenvolvidos segundo características de cada sítio também está de acordo com o pensamento de Carr (1973): um sistema aplicado à uma paisagem com determinadas características poderia ser aplicado em paisagens com características semelhantes.

Apesar de muitas semelhanças, as cidades brasileiras possuem características diferenciadas e também cenários diversos dentro de um mesmo município; desse modo, diferenciado também deve ser o tratamento de cada uma dessas paisagens em relação ao tipo de mídia exterior que pode ser implantada: essa visão é compartilhada pela maior parte dos entrevistados, o que corrobora a abordagem de Morris *et al* (2001). No entanto, a representação do poder público e da sociedade civil organizada ainda veem com cautela o tratamento diferenciando na paisagem paulistana considerando sua perspectiva histórica.

Algumas questões, como os diversos formatos de mídia exterior, as novas tecnologias disponíveis e suas aplicações nos diferentes cenários da cidade, não foram regulamentadas nessa primeira etapa de aplicação da Lei Cidade Limpa, ficando proibidas ou condicionadas à aprovação da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU). Essa questão aparece como um problema para os representantes do comércio e empresas de mídia exterior.

É importante que se observe que a diversidade de formatos de mídia exterior é grande e crescente: é preciso salientar que quanto menor a quantidade de formatos regulamentados, maior a demanda de tempo requerida pela CPPU para a análise caso a caso, o que demanda uma maior disponibilidade dos técnicos, e, a depender da demanda nas solicitações, poderia tornar o processo moroso. Nesse caso, salienta-se que os critérios para julgamento dos casos precisam ser claros.

Outra questão relevante quando se trabalha com anúncios na paisagem é que as pessoas, de modo geral, tendem a não perceber a totalidade de informações e estímulos em ambientes onde esses recursos são utilizados em excesso, pois se ultrapassa a capacidade de os indivíduos processarem informações e estímulos. No entender de Gibson (1966), Passini (1984) e Lynch (1999), isso ocorre devido ao mecanismo da atenção seletiva: devido ao excesso de informações e estímulos, o indivíduo não pode registrar tudo imediatamente, e sua percepção deve então ser seletiva, o que faz com que apenas as informações relevantes e necessárias sejam captadas, ficando outras informações negligenciadas. A percepção de um objeto se torna um esquema do que esse objeto seria se o indivíduo o observasse cuidadosamente.

Dessa forma, os indivíduos, quando perguntados sobre o ambiente de um modo geral, tendem a não perceber o problema da sobrecarga visual nem os efeitos dessa sobrecarga em seu organismo. Esse fato reflete a pesquisa aplicada em São Paulo em 2006, antes da implantação da lei, quando apenas 5% da população reconheciam a poluição visual como um dos problemas de poluição na cidade de São Paulo. No entanto, ao serem perguntados sobre a gravidade da poluição visual, mais de 80% a consideravam grave ou gravíssima.

O exposto demonstra que a população, ao refletir sobre o assunto, compreendia o problema da poluição visual na cidade de São Paulo. Desse modo, o poder público, na visão da Diretoria da Paisagem, entendia que a retirada das peças, em grande parte ilegais, era importante no primeiro momento da aplicação do que pretende ser uma política, ou um plano maior, em relação à paisagem urbana, para conseguir se observar a cidade, e se perceber o que precisa ou não ser protegido por lei. A Diretoria da Paisagem pretende que isso seja feito por meio da participação da população, e, para isso, a população precisava mudar seu modo de ver e de perceber a cidade.

Outro fato relevante e que ficou evidente nas respostas da maioria dos entrevistados é que anúncios publicitários apresentam apenas uma parcela do aspecto visual da paisagem. Diversos outros aspectos apontados pelos especialistas, que compõem a qualidade visual da paisagem, precisam de respaldo do poder público; entre eles estão o estado de conservação das calçadas, das edificações e até mesmo das próprias placas de mídia exterior. Entre esses aspectos estão também o lixo na rua, as pichações em muros e edificações, e a própria fiação elétrica aérea, que tem forte impacto na imagem da cidade.

Assim, uma normativa para restringir anúncios na paisagem urbana precisa estar aliada a estratégias de recuperação dos espaços degradados e com falta de manutenção, inclusive edificações antes encobertas por placas de publicidade. No caso de São Paulo, o mau estado de conservação das edificações que ficaram à mostra após a retirada das peças de mídia exterior das fachadas dos estabelecimentos refletiu de modo negativo na paisagem da cidade, levando o poder executivo a tomar uma medida de urgência, isentando o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de quem recuperasse as fachadas naquele ano. Nesse sentido, autores como Duerksen e Goebel (1999) defendem que legislações em relação a anúncios na paisagem devem vir respaldadas por uma política maior em relação ao caráter estético da paisagem.

No momento em que se oferecem à população ambientes de maior qualidade, limpos, bem cuidados, iluminados e com maior segurança, esses espaços tendem a ser mais bem ocupados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo constituiu uma etapa preliminar de uma pesquisa de doutorado e buscou estabelecer as bases para uma pesquisa de campo com usuários diretamente afetados pelas intervenções realizadas na paisagem paulistana, principalmente as de centros urbanos de comércio. Os resultados preliminares, de forma geral, apontaram para uma grande dificuldade no enfrentamento de interesses privados na exploração do espaço público, apesar de ter havido uma significativa melhora no aspecto visual da paisagem, o que deixa evidente a necessidade de tais políticas e normativas para o estabelecimento e manutenção de uma boa qualidade visual urbana.

Os resultados preliminares deste estudo revelaram que, na cidade de São Paulo, segundo os entrevistados, havia uma dificuldade do poder público no gerenciamento da mídia exterior na paisagem devido à representação política do setor publicitário dentro da câmara de vereadores, o que gerava leis permissivas e de difícil aplicação. A máquina pública não dava conta da demanda de licenciamento e fiscalização de anúncios, o que era explorado pelas empresas de mídia exterior e respaldado pela legislação em vigor — Lei nº 13.525/2003.

A efetivação de políticas públicas nesse sentido é, portanto, fruto de vontade política. Quanto maior a ingerência procedente do poder público concernente à instalação da mídia exterior na paisagem urbana, mais complexos são os processos para implementação de políticas para controlá-la.

Foi necessário estabelecer uma medida mais severa quanto ao ordenamento de anúncios na paisagem paulistana, ou seja, foi a primeira metrópole a proibir a veiculação de anúncios publicitários, com exceção dos indicativos de comércio, instalados em lotes privados e visíveis do espaço público. A veiculação de publicidade destinada à divulgação de marcas, produtos e serviços fora do espaço comercial pode ser feita agora a partir do mobiliário urbano instalado no espaço público, atividade que é explorada pela Prefeitura através de concessão a empresas especializadas.

A Prefeitura da cidade de São Paulo, no papel da sua representante entrevistada, entende que a normativa faz parte de uma política local em relação à paisagem, e que, nesse sentido, não cabem normativas federais; e que o estabelecido em São Paulo não deva ser estendido, com os mesmos parâmetros de regulamentação, às demais cidades brasileiras.

Na opinião da maioria dos entrevistados, dentre o que está previsto na lei, muito ainda precisa ser revisto. Cabe salientar que a situação em São Paulo era considerada irreversível pelo poder público e não teria como ser abordada de outra forma, assim não envolveu os demais setores interessados na elaboração do texto da normativa; no entanto, o texto foi levado às audiências públicas nas quais o setor interessado pôde se manifestar. A legislação aplicada em São Paulo deixou de regulamentar uma série de formatos que devem ser submetidos à CPPU para veiculação no espaço público, o que poderia tornar moroso o processo de autorização.

Os paulistanos, de modo geral, compreendiam o problema da poluição visual na cidade, visto como grave; esse problema, porém, representa apenas uma parcela do aspecto visual da paisagem, que apresentou melhora segundo os dados divulgados. No entanto, os outros aspectos da qualidade visual, segundo resultados desta pesquisa, também precisam do respaldo do poder público e da própria população.

O estudo ora apresentado pretende contribuir com as questões que permeiam as políticas públicas, particularmente com os assuntos concernentes à proteção da qualidade visual urbana e com futuros processos de regulamentação da mídia exterior na paisagem das cidades.

NOTAS

1. A cidade de São Paulo também possui um programa de reabilitação da área central, denominado PROCENTRO, instituído antes mesmo da promulgação da Lei Cidade Limpa (nº 14.223/2006) onde algumas iniciativas no sentido de recuperar edifícios também refletiam nessa problemática dos anúncios comerciais (São Paulo, 2006).

2. Um dos maiores teóricos do desenho urbano na contemporaneidade, cuja obra mais conhecida e bibliografia básica nos cursos de Arquitetura e Urbanismo denomina-se a “*Imagem da Cidade*” de 1999.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria nº 312, de 20 de outubro de 2010. Dispõe sobre os critérios para a preservação do conjunto arquitetônico e urbanístico de Ouro Preto em Minas Gerais e regulamenta as intervenções nessa área protegida em nível federal. *Diário Oficial da União*, 27 maio 2010. p.17.

CARR, S. *City, signs and lights*. Cambridge: MIT, 1973.

CULLEN, G. *Paisagem urbana*. Lisboa: Edições 70, 1971.

DUERKSEN, C.J.; GOEBLE, R.M. *A esthetic, community character and the law*. Chicago: American Planning Association, 1999.

GIBSON, J. *The senses considered as perceptual systems*. Boston: Houghton Mifflin, 1966.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa quantitativa de opinião pública: poluição visual na cidade de São Paulo*. São Paulo: Central de Outdoor, 2006.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS. *Valorização do casario histórico de Florianópolis: manual de recuperação*. Florianópolis: IPUF, 1993.

LYNCH, K. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MENDES, C.F. *Paisagem urbana: uma mídia redescoberta*. São Paulo: Senac, 2006.

MORRIS, M. *et al.* *Context sensitive signage design*. Chicago: American Planning Association, 2001.

NASAR, J. *Environmental aesthetics*. New York: Cambridge University, 1988.

NASAR, J. *The evaluative image of the city*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1997.

OPINIÃO PÚBLICA. 63% são a favor de Projeto Cidade Limpa. *Datafolha*, 10 ago. 2007. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=484>. Acesso em: 10 set. 2012.

PASSINI, R. *Wayfinding in architecture*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1984.

PORTELLA, A.A. *Evaluating commercial signs in historic streetscapes: the effects of the control of advertising and signage on user's sense of environmental quality*. These (PhD.) — Oxford Brookes University, Oxford, 2007.

SÃO PAULO. Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006. Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município de São Paulo. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 27 set. 2006. p.1

SERVA, L. *Cidade limpa: o projeto que mudou a cara de São Paulo*. São Paulo: Clio, 2008.

ZUBE, E.H. *Environmental evaluation: perception and public policy*. New York: Cambridge University, 1992.

VANESSA CASARIN Doutoranda | Universidade Federal de Santa Catarina | Centro Tecnológico | Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | *Campus* Universitário, Trindade, 88040-900, Florianópolis, SC, Brasil | Correspondência para/*Correspondence to*: V. CASARIN | *E-mail*: <vanessa.arq@gmail.com>.

ALINA GONÇALVES SANTIAGO Professora Doutora | Universidade Federal de Santa Catarina | Centro Tecnológico | Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | Florianópolis, SC, Brasil.

Recebido em
17/4/2012,
reapresentado em
22/8/2012 e aceito
para publicação em
26/9/2012.